

Relazione

GIORGIO VITTADINI

Presidente fondazione per la Sussidiarietà

Il tema della riforma del Terzo settore, tornato di recente alla ribalta, come sappiamo, è un tema tutt'altro che nuovo. Abbiamo iniziato ad occuparcene più di venti anni fa, insieme al relatore Luigi Bobba, quando lui era presidente delle ACLI ed io ero presidente della Compagnia delle Opere. Insieme facemmo anche la raccolta di più di un milione di firme con cui poi il concetto di sussidiarietà fu inserito nella Costituzione. Adesso, dopo vent'anni, la questione della riforma del Terzo settore è ancora più cruciale per una ragione che i giornali dovrebbero evidenziare molto di più: in un momento in cui il debito pubblico rischia di paralizzare il Paese e le risorse continuano a diminuire - pensiamo ai trasferimenti ai Comuni che sono in prima linea dal punto di vista dell'intervento del welfare - se non ci si impegna, quanto prima, a trovare una soluzione saremo costretti a vedere ridotti i servizi essenziali per il nostro benessere, soprattutto per le fasce più bisognose della popolazione. C'è un modo per evitare che le persone più deboli si vedano private di una copertura sanitario-assistenziale dignitosa? Oppure dovrà calare l'attenzione sulla qualità dei servizi alla persona il cui bisogno in una società moderna è sempre più complesso e differenziato?

Questo è il problema in gioco, ben più importante della differenza di vedute tra destra e sinistra sul tema. Difendere o contrastare la gestione dei servizi di welfare da parte dello Stato, non risolverebbe infatti il problema delle risorse. Se con la spending review si cerca di colpire lo spreco, nello stesso tempo si sta causando una crescente difficoltà ad assistere adeguatamente le persone, a curare una popolazione che per fortuna sta vivendo più a lungo, ma che ha anche bisogno di servizi di una qualità superiore, e che necessita anche di più istruzione.

Se, dunque, non si interviene si arriverà alla fine del "sogno" europeo del welfare universalistico anche perché l'Europa - sono dati inquietanti - consuma il 50% delle risorse del welfare mondiale avendo solo l'8% della popolazione. A poco a poco assisteremo alla sparizione del modello europeo a favore di un modello statunitense, ma con una differenza sostanziale, ovvero la mancanza, anche nei Paesi europei più sviluppati, del dinamismo che contraddistingue gli Stati Uniti e grazie al quale c'è una capacità continua di creare occupazione. Stiamo quindi andando verso una formula di welfare che avrà in sé il peggio del sistema americano e il peggio del sistema europeo. Non fare niente, considerare questo un problema secondario, vuol dire condannarsi al peggioramento delle condizioni di vita della gente. Questa è l'ultima generazione che si potrà permettere, seppur con fondi privati, di dare assistenza domestica ai propri anziani, ma fra 20-30 anni, se non cambia nulla, non si potrà più aiutarli neanche privatamente. E cosa faremo allora? Questo è il problema del cambiamento che va affrontato. E passiamo al secondo punto.

Storicamente, in Europa e soprattutto in Italia, al welfare non ha pensato solo lo Stato, ma anche la società civile, il movimento cattolico, il movimento operaio, le banche popolari, le casse rurali, le casse di risparmio, mutue, cooperative.

Ora, stiamo assistendo a una duplice crisi del sistema sussidiario. La prima crisi dipende dal fatto che non è stato capito il suo valore e quindi non è stato aiutato a crescere; la seconda crisi però riguarda il fatto che questo mondo si è sclerotizzato: da corpo intermedio è diventato corporazione. Quello che caratterizza un corpo intermedio non è solo la sua nascita dal basso, ma anche la sua capacità di contribuire al benessere collettivo. Dopo tanti anni di ostilità dello Stato verso le battaglie per la sussidiarietà, questo mondo si trova ora ad affrontare anche la necessità di rinnovarsi per contrastare una tendenza crescente a difendere interessi limitati.

E questo apre la terza questione: oggi parlare di riforma del Terzo settore vuol dire soprattutto affrontare il problema della sostenibilità di un welfare che non può più prescindere dai suoi diversi attori. Nonostante l'attuale crisi economico-finanziaria, qualcuno pensa ancora che di fronte alla crisi dello Stato la risposta sia il mercato. E' bene non dimenticare che il mercato a fini di lucro non potrà mai offrire soluzioni adeguate in settori come la formazione professionale, la sanità in toto, l'assistenza ai disabili, le malattie rare, la lotta alla povertà. Vi immaginate un Banco alimentare a fini di lucro? Vi immaginate delle comunità per l'aiuto dei tossicodipendenti a fini di lucro?

I servizi di welfare non sono beni come le automobili o come una fornitura di gas: in quanto servizi alla persona, sono servizi "relazionali": per essere prodotti richiedono una calibrazione dell'intervento rispetto alle esigenze dell'utente e la collaborazione di quest'ultimo; non è dunque possibile standardizzarne la produzione e pre-definirne completamente la qualità secondo criteri oggettivi. E' questo un fattore che spiega la significativa presenza delle organizzazioni private non profit nel settore. Infatti, data la centralità e la soggettività del rapporto tra erogatore del servizio e utente, in queste realtà rivestono grande importanza, insieme alle competenze professionali degli operatori, la "mission" dell'organizzazione che offre il servizio e le capacità di coinvolgimento ed immedesimazione con l'utente, il quale si sente a sua volta corresponsabile della risposta al proprio bisogno.

Questo significa che non possiamo che ricostruire sia il sistema statale sia quello non profit in una direzione virtuosa e per farlo il problema principale da affrontare è la loro sostenibilità. Ma questo ha bisogno di una rivoluzione, innanzitutto culturale.

Come farebbe un buon padre di famiglia, non si può più rinunciare a valutare qualità ed efficienza dei servizi per poter allocare le risorse in modo congruo ed evitare gli sprechi. Per questo con l'ultimo Rapporto sulla sussidiarietà, realizzato con i ricercatori del Politecnico di Milano, abbiamo proposto un innovativo metodo di valutazione dei servizi di welfare, pubblici e privati, che risponda allo scopo di verificarne l'utilità per i cittadini e la capacità di farlo in modo efficiente. Dall'analisi condotta sui costi di housing universitario, asili nido, cura degli anziani, riabilitazione, housing sociale è stato possibile confrontare l'efficienza nell'offerta del servizio delle organizzazioni private non profit e degli enti pubblici: i costi delle organizzazioni non profit risultano in media inferiori del 23% (tra il 17% per l'housing universitario e il 41% per gli asili nido) ai costi unitari delle organizzazioni del settore pubblico, senza che questo significhi una minore attenzione alla qualità. Al contrario, nelle istituzioni non profit esaminate la qualità dei servizi, con riferimento alla soddisfazione degli utenti o delle loro famiglie, risulta molto simile a quella degli enti pubblici o perfino leggermente superiore.

E' chiaro che non si può fare a meno del pubblico, ma il pubblico deve essere integrato, deve appoggiarsi al privato di qualità. Occorre smettere di considerare pubblico qualunque cosa sia di diritto pubblico, quandanche inutile e dispendioso per il contribuente, e privato, anche se non profit, tutto quello che sia al di fuori del diritto pubblico.

Questo impone un ripensamento del concetto di servizio pubblico alla persona, più rilevante della distinzione tra gestione privata e gestione statale, che valorizzerebbe la convivenza tra realtà di diverso tipo, attivando processi maggiormente concorrenziali e un innalzamento della qualità del servizio.

La prima vera riforma da fare, allora, è iniziare a pensare e a dire che pubblico è tutto ciò che, rispettando i costi standard e a condizioni di maggiore soddisfacimento possibile, fornisce un servizio alla cittadinanza. Pubblico, come abbiamo visto per esempio nella grande battaglia sulle fondazioni bancarie, è qualunque realtà che, anche se privata, serve il bene comune. Questo comporta che anche la sostenibilità del sistema non profit venga misurata. Non è sufficiente considerare buono un servizio comunale solo perché comunale. È invece necessario dimostrare la validità del servizio pubblico. Allora, proprio come si fa in Inghilterra, occorre guardare i costi, guardare quello che funziona meglio e scegliere: questo è il primo passo nella ricerca di sostenibilità in un'idea di pubblico moderna. Certamente un soggetto che si metta in contatto con il

pubblico e che non sia di diritto pubblico deve rispondere a determinati requisiti e rispettare certe condizioni. Per esempio, un soggetto che voglia convenzionarsi in sanità non potrà pensare di occuparsi solo dei DRG (Diagnosis Related Group) che gli interessano, ma dovrà garantire anche un servizio di pronto soccorso o comunque fornire determinati servizi pubblici.

Credo che non ci si possa più esimere dal ridisegnare l'idea di pubblico misurando, senza pregiudizi, tutto quel che esiste e valorizzando di volta in volta quello che vale di più. Nessuno potrebbe mai pensare che i salesiani siano una realtà privata a fini di lucro, eppure tutti hanno riconosciuto i salesiani per anni come la migliore attività di formazione professionale; a nessuno è venuto in mente che Don Bosco e i suoi successori svolgessero attività formativa a scopo di lucro. Ma questo non è forse un servizio pubblico? E' evidente, allora, che a destra come a sinistra occorre ripensare il concetto di servizio pubblico e che bisogna dare anche al cittadino la possibilità di valutare e verificare il servizio. Quindi, prima di scartare a priori tutto il sistema dei voucher sociali, doti ed altro, bisogna cominciare a ragionare perché un modo, oltre a quello della misurazione dei costi, attraverso cui si mette alla prova il non profit e il pubblico, è proprio quello della scelta del servizio da parte dell'utente. In Lombardia, regione che conosco meglio, la legge sulla formazione professionale, che ha appunto utilizzato il sistema dei voucher e delle doti, ha infatti rivoluzionato anche la formazione professionale, perché è chiaro che se un'offerta formativa non viene scelta questa smette anche di esistere e viene sostituita da una più valida.

Veniamo ora al quarto punto che riguarda ancora la questione della sostenibilità: il tema delle donazioni. Ha davvero ragione chi dice che per diminuire il deficit dello Stato occorre più che altro tassare? O non è, invece, vero che in molti casi il sistema della donazione esentasse, presente in altri Paesi, come l'Inghilterra, migliora e moltiplica le risorse? Noi, magari, ricorriamo a questa esenzione in casi straordinari, come nel caso della ristrutturazione del Colosseo da parte di un privato, ma questo non dovrebbe valere per realtà accreditate che entrano anche in altri campi? Di fatto si avrebbe un risparmio di spesa pubblica. Meno tasse, ma risparmio di spesa pubblica. Vogliamo, allora, cominciare a simulare e a vedere se questo non ci conviene? Sappiamo che la resistenza è forte, pensiamo alla fatica per far stabilizzare il Cinque per mille, ma un sistema di donazioni in certi casi è preferibile della moltiplicazione delle tasse che si presta a maggiori inefficienze e sprechi. Questo è un altro canale, un altro punto, su cui si è arenata la legge dell'impresa sociale perché ad ogni ministro del Tesoro andava tutto bene a patto che non si toccasse l'entrata fiscale.

Quinto punto. Lester Salamon della Johns Hopkins University, considerato il maggior studioso di non profit, colui che lo ha censito a livello internazionale, sta affrontando un altro aspetto importante, quello della finanziabilità non esclusivamente a fondo perduto del non profit. Intervenendo al Meeting di Rimini, Salamon ha messo in evidenza come in tutto il mondo stia esplodendo il tema dei social impact bond, ovvero l'idea che si possa finanziare il non profit inteso come impresa quindi, in termini di finanziamenti, con ritorni - seppur a basso interesse - sia di privati sia dello Stato. E ha fatto l'esempio di un programma per il quale tutti coloro che investono occupando degli ex carcerati ricevono un aiuto dallo Stato nel momento in cui contribuiscono ad una riduzione della recidività. Pensate al moltiplicatore che può derivare da un finanziamento al non profit che non sia solo a fondo perduto. Certamente questo impone di avere delle imprese non profit efficienti, ma anche questo produrrebbe risultati sociali importanti.

Sesto punto, quarto aspetto: le famiglie. La domanda è: perché non aiutare le famiglie che fino ad oggi sono riuscite a reggersi con un welfare "fai da te"? Il fenomeno delle badanti è il principale esempio di questo "fai da te" perché di fronte al bisogno di tenersi un anziano in casa le famiglie hanno usato, e continuano ad usare, parte dei loro risparmi. Ma allora perché non moltiplicare questa possibilità del "fai da te"? Anche questo sarebbe un modo efficiente per garantire un servizio.

L'ultimo aspetto di questo panorama è tutto il tema del secondo welfare. Io credo che impostare il problema del rapporto tra imprenditori e lavoratori innanzitutto in termini di conflitto sia fuorviante. Per fare quello che deve fare, per essere competitivo, un'impresa ha bisogno soprattutto di fidelizzare un lavoratore. Per questo è ragionevole aiutare quelle imprese nel sostenere i loro lavoratori anche costruendo un "secondo welfare".

Queste e altre iniziative possono essere portate avanti in modo disordinato o rispondere al paradigma che Lester Salamon suggerisce, quello di un partenariato tra pubblico e privato. Quella che abbiamo davanti può essere una nuova era in cui cercare finalmente di superare la conflittualità sociale garantendo servizi di welfare anche alle classi meno abbienti. Un welfare che nel nostro Paese, ad un certo punto della sua storia, è stato teoricamente concepito come statalista, ma che, fermo restando il principio che affermi il valore pubblico di certe iniziative private, comunque ormai non può più fare a meno della collaborazione del privato, soprattutto per ragioni economiche.

Io non penso che sia una conquista quella in cui ci avviamo ad essere un Paese dove i vecchi debbano finire la loro vita male e dove chi ha una disabilità non riesce a vivere; faccio un esempio per concludere con una nota positiva. La mia università, la Bicocca, ha organizzato un servizio che permette ad uno studente disabile di venire in università ogni giorno ed essere assistito nelle necessità della vita universitaria. Ho conosciuto un laureato disabile, bravissimo che non avrebbe potuto fare l'università se non ci fosse stato un servizio del genere. Io penso che questo sia un valore per tutto il Paese. Io penso che sia un valore che a qualunque persona che ha una patologia, o che viva in povertà, possa essere riconosciuto un valore, una dignità. Io penso che sia questo uno dei fatti che rende ancora l'Italia un Paese "appetibile", pur nella crisi, rispetto ad altri Paesi. Noi dobbiamo difendere e incrementare questo.

E' solidarietà, infine, la parola chiave che deve guidare un percorso di indagine sul welfare. Solidarietà come impegno verso una maggiore giustizia sociale, realizzata attraverso la presenza di diversi operatori, differenti per approccio al servizio ma comparabili in termini di prossimità alla persona, di efficacia e di efficienza. L'attenzione ad un oculato controllo della spesa destinata ai servizi, oltre che alla loro qualità, è l'elemento ormai imprescindibile attraverso cui liberare risorse da destinare alle fasce più bisognose della popolazione. Porre ancora in contrapposizione pubblico e privato non profit è quindi un anacronismo da superare: la sussidiarietà, oltre che il riconoscimento di quanto di buono c'è in atto nella società, è una necessità imposta dalla crisi e dal bisogno di giustizia sociale.